

Mogelijke maatregelen voor hernieuwbare energie die bijdragen aan CO₂-doel 2020

11 juni 2019

Aanleiding

Naar aanleiding van de zitting van de Hoge Raad in de Urgenda-zaak op vrijdag 24 mei, is er weer extra aandacht voor aanvullende maatregelen om de klimaatdoelen voor 2020 alsnog te halen. Deze notitie geeft een lijst van mogelijke maatregelen op het gebied van hernieuwbare energie en isolatie. We noemen maatregelen die minstens 0,1 megaton CO₂-reductie opleveren in 2020. Ook andere maatregelen, zoals het stimuleren van biomassa, geothermie en aquathermie, bieden mooie kansen, maar die blijven op deze korte termijn onder deze grens.

Dit is een update van de notitie die de NVDE in januari 2019 maakte voor de Borgingscommissie van het Energieakkoord. Een toelichting per punt staat op de volgende pagina's.

		Indicatie effect 2020 ¹		Kosten-eff ³	Nieuw Beslag SDE+	Nieuwe regeling	Impact na 2020 ⁴
		PJ HE	Mton CO ₂ ²				
Zonnestroom (PV)							
1	Stimulering collectieve systemen	1	0,1	0	nee	ja	+
2	Afschaffen eis 'voor eigen rekening en risico'	1	0,1	0	ja	nee	+
3	Dakgebonden systemen als roerend goed bestempelen	0,5	< 0,1	0	ja	nee	+
4	Zorgen dat PV op dak altijd meetelt in het energielabel	1	0,1	0	ja	nee	+
5	Combinatieregeling PV en sanering asbestdaken	2	0,2	0	ja	ja	0
6	Overheid als launching customer voor PV op dak	1	0,1	0	ja	nee	+
7	Inzetten reservetransformatoren voor het aansluiten van zon- en windprojecten	4	0,4	0/+	nee/ja	Nee	+
Warmte uit biomassa							
8	Aanpassing basisbedragen warmte uit biomassa	3	0,1	+	ja	nee	0
Gebouwde omgeving							
9	Verhoging budget ISDE voor kleinschalige duurzame warmte + campagne	2	0,1	+	nee	nee	+
10	Extra budget voor woningisolatie	-	0,2	+	nee	nee	+
11	Verschuiven energiebelasting van elektriciteit naar gas	< 1	< 0,1	+	nee	nee	+

¹ Toelichting inschatting zie tekst.

² Indicatieve aannames: hernieuwbare elektriciteit vervangt gasvermogen (rendement 55%), hernieuwbare warmte vervangt gasketel (rendement 90%).

³ Hier is primair gekeken naar de kosten van de hernieuwbare opties die gestimuleerd worden, niet de kosten van de versnellende actie.

⁴ Activiteiten die ook structureel effect sorteren ná 2020 zijn hier positief beoordeeld.

Ad 1. Stimulering collectieve systemen

Toelichting, reden: Het wegnemen van barrières voor collectieve systemen van woningcorporaties, particuliere verhuurders, en VVE's om zonnepanelen op hun bezit te leggen. Via de postcoderoos-regeling is het te ingewikkeld. Dit is nadrukkelijk aan de orde gekomen aan de versnellingsstafels en er is al uitgebreid overleg geweest met BZK (wonen) en EZK, en ook met vertegenwoordigers van AEDES en Vereniging Eigen Huis.

Het vervelende is dat dit opgelost zou kunnen worden in het alternatieve instrument voor de salderingsregeling, maar met de nu voorgestelde uitwerking daarvan zullen deze doelgroepen naar verwachting ook niet uit de voeten kunnen. Daarom zou er een regeling te bedenken moeten zijn specifiek voor deze groepen, of de aanpassing of vervanging van de postcoderoos-regeling zou zo moeten worden uitgewerkt dat deze regeling er geschikt voor wordt. Bedacht moet worden dat in het Winterpackage van de EU nadrukkelijk gezegd wordt dat burgers in gestapelde bouw dezelfde toegang moeten hebben tot zonne-energie dan mensen in een grondgebonden woning. Dus ook om die reden is het goed om voor huurders en VVE-deelnemers wat te regelen.

Wat is nodig: Het zou het eenvoudigste zijn als er een tijdelijke terugleversubsidie van bv € 0,10 per kWh wordt afgesproken voor een periode van 2 jaar om daarna mee te lopen met de algemene afspraken omtrent de (opvolger van) de postcoderoos. De 'contractpartij' is de woningcorporatie, verhuurder of VVE. Zij kunnen de terugverdientijd en stroomprijs verdelen onder de deelnemers/huurders van het complex (EAN van de hoofdaansluiting is gekoppeld aan de EAN-codes van de deelnemers/huurders) en zorgen tegelijkertijd dat de kosten verrekend worden via de servicekosten en/of de huur.

Er staan zeer veel woningcorporaties in de startblokken om hiermee aan de slag te gaan. Sterker nog: veel corporaties zoeken nu ingewikkelde wegen om toch zonnepanelen op hun complexen te leggen. Je zou ook energiecoöperaties langs deze weg een alternatief kunnen bieden voor de postcoderoosregeling.

Krijgt effect op: Groei van zon-PV bij VvE's en andere gestapelde bouw.

Levert tot halverwege 2020 tot: Pakweg 250 MW extra geïnstalleerd vermogen in dit segment.

Regulier stimuleringskader: Eerste twee jaar: geen, daarna opname in het alternatieve instrument voor de postcoderoosregeling.

Ad 2. Afschaffen eis 'voor eigen rekening en risico'

Toelichting: Schaf de regel uit de energiebelasting af die zegt dat er geen energiebelasting hoeft te worden afgedragen indien de opwek gebeurt voor "rekening en risico van de eindgebruiker". Meer juridisch: betere allocatie van vrijstellingen/kortingen energiebelasting aan verbruikers die duurzaam (doen) opwekken.

Reden: De exploitanten van zonne-energie op daken hebben grote behoefte aan het afschaffen van de "voor eigen rekening en risico eis" in de Wet Belasting op Milieugrondslag, zodat leasecontracten afgesloten mogen worden op kWh-basis en niet, zoals nu moet, op vaste bedragen per jaar. Dat maakt leasecontracten eerlijker, goedkoper en inzichtelijker. Het grootste deel van de dakenbezitters werkt liever met leaseconstructies en wil ontzorgd worden. Lease is dus een belangrijke marktoplossing bij opschaling.

Leasepartijen mogen echter door de bovenstaande eis geen contracten aangaan op basis van geleverde kWh: het moet op basis van een vast bedrag, terwijl de cashflow direct samenhangt met de opgewekte kilowatturen. De onvoorspelbaarheid van de cashflow is groter geworden met de nieuwe SDE-regels over het correctiebedrag op eigen verbruik. Netto-subsidie is nog meer variabel naar veranderingen in de Energiebelasting (EB), Opslag Duurzame Energie (ODE), variabele transportkosten én eigen gebruik; al deze zaken mogen niet voor worden aangepast onder de wet "opwek voor rekening en risico van de eindgebruiker", waardoor de SDE+-regeling en de praktijk geen "communicerende vaten" meer zijn en er grote risico's voor ontwikkelaars ontstaan.

Wat is nodig:

- 1) Schaf de "opwek voor rekening en risico van de eindgebruiker"-regel af (voorkeursoptie), in de WBM of via (tijdelijke) beleidsregels.
- 2) Sta toe dat leasebedragen mogen worden aangepast voor veranderingen in EB, ODE, variabele transportkosten en percentage eigen gebruik versus teruglevering.

Krijgt effect op: ontwikkelpotentieel van met name het daksegment vanaf ~250 kWp en ontwikkelpotentieel bij woningcorporaties.

Levert tot halverwege 2020 op: 250 MWp extra potentieel, blijvend effect.

Regulier stimuleringskader: SDE+

Ad 3. Dakgebonden systemen als roerend bestempelen

Toelichting, reden: Schept duidelijkheid en voorkomt extra kosten en doorlooptijden voor verkrijgen van opstalrecht. Door zonnepanelen als roerend te zien zullen meer gebouweigenaren medewerking verlenen aan projecten, bijvoorbeeld van burgercoöperaties.

Krijgt effect op: Grotere dakprojecten: Operational lease daksegment vanaf 250 kWp kan sneller ontwikkelen.

Dakeigenaren (zowel zakelijk als particulier): voorkomt OZB-stijging en afschrikeffect daarvan.

Wat is nodig: Beleidsregel of wetswijziging

Lastig knelpunt hierbij: Bij Postcoderoos-projecten is opstalrecht vereist. Indien systemen niet meer als onroerend zouden worden aangemerkt is geen sprake van een apart WOZ-object hetgeen gevolgen kan hebben voor het recht op een aansluiting.

Levert tot halverwege 2020 op: 250 MWp extra, blijvend effect.

Regulier stimuleringskader: SDE+

Ad 4. Zorg dat PV op dak altijd meetelt in het energielabel

Toelichting, reden: Wanneer een dak door een andere partij dan de gebouweigenaar wordt gebruikt voor een zonneproject (bijvoorbeeld door te leasen aan een Postcoderoos-project), telt het PV-systeem niet mee voor het energielabel van het gebouw. Dit maakt gebouweigenaren terughoudend in het ter beschikking stellen van dakruimte: liever ontwikkelen ze er dan in een later stadium een eigen project op. Dit zorgt per saldo voor vertraging.

Krijgt effect op: Grotere dakprojecten: Operational lease daksegment vanaf 250 kWp kan sneller ontwikkelen.

Wat is nodig: Beleidsregel of wetswijziging

Levert tot halverwege 2020 op: 250 MWp extra, blijvend effect.

Regulier stimuleringskader: SDE+ en Postcoderoosregeling.

Ad 5. Voortzetting combinatieregeling PV met sanering asbestdaken

Reden: Het huidige tempo waarmee asbestdaken worden gesaneerd is niet voldoende om, zoals voorgenomen, in 2024 alle asbestdaken kwijt te zijn. Ook dreigt er een capaciteitstekort bij de betreffende saneringsbedrijven. Provinciale regelingen ‘asbest eraf, zon erop’ hebben de afgelopen jaren zeker een stimulerend effect gehad op het tempo van sanering. Ook wanneer het subsidiebudget voor asbestsanering binnenkort op is, lijkt het zinnig om bedrijven die dit overwegen over de streep te trekken met een specifieke stimulans voor het realiseren van zon-PV.

Wat is nodig: Aanvullende subsidie voor zon-PV bij asbestsanering, vergelijkbaar met regelingen die sommige provincies eerder gehad hebben.

Krijgt effect op: Met name zon-PV op staldaken.

Levert tot halverwege 2020 op: Pakweg 500 MW extra capaciteit.

Regulier stimuleringskader: SDE+

Ad 6. Overheid als launching customer

Reden: Uiteraard bieden de vele daken van overheidsgebouwen ook een goede mogelijkheid voor zonneprojecten: sommige onder de (opvolger van de) salderingsregeling, andere onder de SDE. Overheden kunnen ook actief dakruimte beschikbaar stellen voor coöperatieve projecten onder de Postcoderoosregeling (of diens mogelijke opvolger).

Wat is nodig: Commitment van Rijks- en lagere overheid om op korte termijn te komen tot projectrealisatie van PV op eigen dakruimte.

Krijgt effect op: Realisatie PV-projecten in de diverse stimuleringsregelingen.

Levert tot halverwege 2020 op: pakweg 250 MW extra capaciteit.

Regulier stimuleringskader: SDE+, saldering/opvolger, PCR/opvolger.

Ad 7. Inzetten reservetransformatoren voor het aansluiten van zon- en windprojecten

Reden: Nu geldt de standaard eis van n-1 of zelfs n-2 redundantie bij het aansluiten van hernieuwbare projecten. Dit betekent dat er extra transformatoren beschikbaar moeten zijn om het risico op uitval te voorkomen. Door het loslaten van de n-1 redundantie van de netaansluiting kunnen zon- en windprojecten sneller worden aangesloten. Voor veel PV-projecten is het niet cruciaal dat hun netbeschikbaarheid 99,99% is; 99% oftewel n-0 zou ook volstaan. Zodra de betreffende trafo dan nodig is om het net stabiel te houden wordt het PV-project afgeschakeld. De leveringszekerheid voor derden wordt hier dus niet door beïnvloed. Deze wijziging zou de verzwaringsopgave sterk verminderen. Wanneer in het Noorden de redundantie-eis wordt versoepeld naar n-0 zou 80% van de verzwaringprojecten van TenneT niet nodig zijn. Deze versoepeling zou ook een tijdelijk karakter kunnen hebben.

Wat is nodig: Snelle aanpassing van deze eis in de regelgeving

Krijgt effect op: Realisatiesnelheid en -graad van reeds beschikte en nieuwe zon- en windprojecten

Levert tot halverwege 2020 op: tot 3 GWp aan extra aansluitmogelijkheden.

Onderbouwing inschatting effect:

- Als de N-1-redundantie voor duurzame decentrale opwekkers wordt losgelaten voor HS/MS stations komt er in het Enexis-verzorgingsgebied extra aansluitcapaciteit beschikbaar bij 120 reservetrafo's ter grootte van 25 MVA. Dat is dus een capaciteit van ongeveer 3 GVA in totaal.
- Gegeven de omvang van Enexis in Nederland schat ik dat voor Nederland als geheel op 10 GVA.
- Om deze capaciteit te kunnen gebruiken zijn er twee randvoorwaardes:
 - Het HS net van TenneT moet voldoende capaciteit hebben om deze extra hoeveelheid GVA's te kunnen transporteren
 - Er moeten zich in het verzorgingsgebied van een HS/MS station voldoende nieuwe duurzame opwekkers bevinden die graag snel willen worden aangesloten
- Stel je voor dat in tien procent van deze situaties de capaciteit ook kan worden opgevuld door een geschikt SDE-project dat anders geen doorgang kan vinden en dat binnen een jaar gerealiseerd kan worden, en dat de ruimtelijke verdeling hiervan zo is dat er in het hoofdnet van TenneT geen extra problemen ontstaan. Dan gaat het om 1 GVA, met 1,2 GWp aan PV-capaciteit op.
- Met 950 zonuren per jaar is ruim 1,9 TWh oftewel ruim 4 PJ oftewel 0,5% extra hernieuwbare energie.

Ad 8. Aanpassing basisbedragen warmte uit biomassa

Reden: Het gaat er vooral om dat de subsidies de onrendabele top overbruggen. Gegeven het zeer beperkte aantal aanvragen de laatste jaren op een aantal bio-warmte opties (de warmtestaffel van voorjaar 2018 daargelaten) gebeurt dat momenteel niet. Zowel ISDE als SDE+ doen dat op dit moment niet. Rondes in 2016 en voorjaar 2018 laten zien dat een voldoende aantrekkelijk tarief snel capaciteit mobiliseert, toen is er een groot aantal installaties goedgekeurd. Bij tuinders zijn er voorbeelden van bedrijven die dit voorjaar een subsidiebeschikking kregen, en daar draait de installatie per 1 november. Dus het kan wel, ook op de korte termijn de versnelling geven die nodig is om die 14 % in 2020 te bereiken. Zie ook bijlage 1.

Wat is nodig: Lichte aanpassing basisbedragen duurzame warmte in de najaarsronde SDE+ 2019 zodat er binnen de grote variatie van praktijksituaties meer business cases voldoende rendabel worden. Er komen vaker kleine wijzigingen voor tussen voor- en najaarsronde, dus ongebruikelijk is dit niet.

Krijgt effect op: Rentabiliteit duurzame-warmteprojecten

Levert tot halverwege 2020 op: Verhoging van het basisbedrag met pakweg een cent per kWh geeft indicatief zo'n 3 PJ extra productie die in 2020 gerealiseerd kan zijn.

Regulier stimuleringskader: SDE+

Ad 9. Verhoging budget ISDE voor kleinschalige duurzame warmte + campagne

Reden: Het gebruik van de ISDE-regeling voor kleinschalige duurzame warmte is de afgelopen jaren flink gegroeid; de regeling was afgelopen jaar overtekend. Dit laat zien dat er meer ruimte is om met deze regeling relatief kosteneffectieve duurzame warmte te realiseren. De verwachting is dan ook dat in combinatie met een actieve wervingscampagne voor duurzame warmte ook installaties ter waarde van 100 miljoen extra subsidie kunnen worden gerealiseerd.

Wat is nodig:

- Een extra wervingscampagne voor duurzame warmte, aansluitend bij bijvoorbeeld <https://www.energiebesparendoejenu.nl/duurzame-warmte>
- Extra ISDE-budget

Krijgt effect op: verdere uitrol van duurzame-warmteinstallaties.

Levert tot halverwege 2020 op: 100 miljoen extra budget dat voor het grootste deel naar warmtepompen gaat en in mindere mate naar zonneboilers en bioketels/pelletkachels. Dit leidt tot ongeveer 2 PJ duurzame energie, rekening houdend met de subsidie-intensiteiten van de huidige regeling.

Regulier stimuleringskader: ISDE

Ad 10. Extra budget voor woningisolatie

Reden: Woningisolatie is een relatief kosteneffectieve manier om CO₂ te besparen in de gebouwde omgeving. Eerdere regelingen zoals de SEEH werden ook goed gebruikt.

Wat is nodig: Heropening van een regeling als de SEEH, inclusief budget, bijvoorbeeld 100 miljoen voor 2019/2020.

Krijgt effect op: Woningisolatie.

Leverd tot halverwege 2020 op: 100 miljoen extra budget voor woningisolatie leidt tot ongeveer 0,2 Mton CO₂-reductie.

Regulier stimuleringskader: SEEH

Ad 11. Verschuiven energiebelasting van elektriciteit naar gas

Reden: Versterken van de schuif in de Energiebelasting, zoals voorgesteld in het ontwerp-Klimaatakkoord, variant B in plaats van A. Er is ook verkend in hoeverre de extra schuif in de energiebelasting impact heeft in 2020.

Wat is nodig: Energiebelasting-schuif conform variant B van het Ontwerp-Klimaatakkoord (OKA) in plaats van variant A.

Krijgt effect op: Energieprestatie van woningen: meer isolatiemaatregelen worden rendabel.

Leverd tot halverwege 2020 op: Zeer beperkt effect: PBL geeft in de doorrekening van het OKA aan dat het effect van variant A ten opzichte van het huidige beleid in 2030 leidt tot 0,3 Mton CO₂-reductie, en variant B nog tot 0,1 Mton extra. Maar deze effecten zullen in 2020 nog minstens een factor 10 kleiner zijn.

Regulier stimuleringskader: Energiebelasting.